Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 118

Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten betreffende het uitspreken van de echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand (Wet scheiden zonder rechter)

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 11 maart 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met interesse en een positieve grondhouding hebben de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en enige andere wetten betreffende het uitspreken van de echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand (Wet scheiden

kst-34118-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

zonder rechter) (hierna: het wetsvoorstel) bestudeerd. Zij zijn verheugd dat een onderdeel van het regeerakkoord «Bruggen slaan» hiermee wordt uitgewerkt. In het regeerakkoord is opgenomen dat echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk wordt mits er geen kinderen bij betrokken zijn en partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt. Kort gezegd komt het wetsvoorstel erop neer dat getrouwde stellen en geregistreerde partners die geen minderjarige kinderen hebben en hun huwelijk of geregistreerd partnerschap willen beëindigen, een verzoekschrift kunnen indienen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ten minste veertien dagen later moeten zij vervolgens samen naar de ambtenaar van de burgerlijke stand gaan om te verklaren dat hun huwelijk of geregistreerd partnerschap duurzaam is ontwricht en dat zij het daarom wensen te beëindigen. Voornoemde leden menen dat het wetsvoorstel een stap vooruit is in de evolutie van het huwelijksrecht, omdat het mogelijk wordt om zonder tussenkomst van een advocaat en rechter te komen tot ontbinding van de huwelijksovereenkomst. Dat maakt echtscheiding voor mensen eenvoudiger en past binnen het privaatrechtelijke karakter van de huwelijksovereenkomst. Aan scheidende echtparen wordt dan de mogelijkheid geboden hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun scheiding, hetgeen de aan het woord zijnde leden positief vinden. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij de invulling en uitwerking van het wetsvoorstel.
Allereerst vragen de aan het woord zijnde leden of de regering nader kan ingaan op de reikwijdte van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting staat dat per jaar 14.000 echtscheidingen zonder kinderen worden uitgesproken. Van dit aantal gaat ongeveer 8.400 echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek. De regering gaat ervan uit dat van die 8.400 echtscheidingen in ongeveer 3.500 gevallen gebruik zal worden gemaakt van de nieuwe regeling. Kan de regering nader ingaan op deze schatting. Op basis waarvan gaat zij hier vanuit? Heeft zij bij haar inschatting rekening gehouden met de omstandigheid dat ook bij de echtscheidingen die worden gedaan op basis van een gemeenschappelijk verzoek veelal een advocaat aan te pas is gekomen om alle gevolgen van de scheiding in goede banen te leiden? Wat is het emotionele, financiële dan wel praktische voordeel voor het scheidende echtpaar dan wel de samenleving als een scheiding door een ambtenaar van de burgerlijke stand wordt uitgesproken nadat eerst een advocaat alle gevolgen van de scheiding in kaart heeft gebracht en heeft geregeld met alle kosten van dien? En wat is het voordeel indien de toekomstige ex-echtgenoten een executoriale titel wensen ten aanzien van een opgestelde echtscheidingsovereenkomst?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen deze afspraak uit het regeerakkoord en achten het voorstel een goede uitbreiding en verruiming om te komen tot een meer eenvoudige manier van het ontbinden van een huwelijk. Deze leden hebben nog een aantal vragen.
Allereerst willen voornoemde leden graag een nadere inhoudelijke en cijfermatige onderbouwing van de noodzaak voor en behoefte aan het wetsvoorstel. Waarop is de voorspelling gebaseerd dat 40 procent van de scheidingen na een procedure op tegenspraak plaatsvindt? Welke signalen zijn er vanuit de samenleving dat er behoefte is aan een eenvoudigere wijze van scheiden? Kunnen daarbij ook de ervaringen met de flitsscheiding worden betrokken en vergeleken? De leden van de PvdA-fractie achten het bij dit wetsvoorstel van belang dat het door burgers voldoende gedragen wordt. Dit geldt met name ook voor het discussiepunt, of wel of niet een overeenkomst verplicht moet worden gesteld. De regering kiest hier uiteindelijk voor de eigen verantwoordelijkheid en derhalve niet voor een verplichte overeenkomst. Hoe ligt dit bij burgers? Willen burgers liever worden beschermd tegen onbesuisde

acties met potentieel grote risico's, of weegt ook voor hen het belang van meer snelheid, vrijheid en eigen verantwoordelijkheid zwaarder? Deze leden kunnen zich in beginsel vinden in de gemaakte keuze, maar zien daar graag een breder gedragen fundament bij, mede omdat meerdere geconsulteerde deskundigen en juridische organen zich zorgen maken over dit punt. Voornoemde leden vragen in dit kader ook extra aandacht voor de groep extra kwetsbare burgers die vanwege allerlei mogelijke omstandigheden, zoals ziekte, taalproblemen of beperkte geestelijke bagage wellicht extra grote risico's lopen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat één van de beoogde doelen van het wetsvoorstel is dat de echtscheidingsprocedure wordt vereenvoudigd. Zij begrijpen dat in de maatschappij breed het idee heerst dat scheiden duur, langdurig en ingewikkeld is. Vaak is dat helaas inderdaad het geval. Deze leden vragen de regering te reageren op de stelling dat het huwelijksvermogensrecht, alimentatierecht en bijvoorbeeld de fiscale (en in sommige gevallen ondernemingsrechtelijke en zelfs effectenrechtelijke) aspecten die daarbij komen kijken in de loop van de laatste decennia ook daadwerkelijk erg ingewikkeld kunnen zijn. In hoeverre wordt met het wetsvoorstel daadwerkelijk een probleem opgelost? Of worden er nieuwe problemen veroorzaakt? Door het gemakkelijker te maken om te scheiden, worden de gevolgen van de echtscheiding niet overzichtelijker. Hoe gaat de regering voorkomen dat mensen op de lange termijn met meer in plaats van minder kosten en emotionele belasting komen te zitten doordat zij de gevolgen van de echtscheiding vooraf niet goed hebben kunnen inschatten, zodat de boel later alsnog ontward moet worden, met alle gevolgen en nare, slepende ruzies en procedures van dien? Betreft het hier feitelijk niet een schijnvereenvoudiging?

De leden van de CDA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben voornamelijk vragen over de noodzakelijkheid van de voorgestelde regeling, de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand, de effectiviteit van de beoogde vereenvoudiging en versnelling van de ontbinding van het huwelijk, de juridische kwetsbaarheid en positionering van echtgenoten en een toename van geschillen na afloop van een snelle ontbinding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.
Voornoemde leden vragen de regering aan te geven in hoeverre onderhavig wetsvoorstel een één-op-één vervanging is van de eerder afgeschafte flitsscheiding en welke verschillen en overeenkomsten met het huidige wetsvoorstel bestaan. Zij vragen ook in hoeverre een kwantitatieve vergelijking met de flitsscheiding opgaat, omdat bij de flitsscheiding sprake was van juridische inmenging door middel van het afsluiten van een overeenkomst bij de notaris of advocaat. Dit is in onderhavig wetsvoorstel niet meer het geval. Voornoemde leden vragen daarbij of als gevolg het aantal scheidingen volgens de procedure zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, weleens veel hoger kan komen te liggen dan bij de flitsscheidingen het geval was. Vormt dit geen risico, gelet op wat de regering zelf stelt, namelijk dat partijen onbesuisd een echtscheiding tot stand brengen? De aan het woord zijnde leden vragen voorts een overzicht van de jaren 2001 tot en met 2009 van het aantal tot stand gekomen flitsscheidingen, gekoppeld aan het totaal aantal echtscheidingen alsmede het aantal ontbindingen van geregistreerd partnerschap per jaar. Kan de regering aangeven in hoeverre de opkomst van mediation in echtscheidingen ervoor heeft gezorgd dat het aantal gemeenschappelijke verzoekschriften voor een echtscheiding is toegenomen? Deze leden vragen ook een overzicht van de diverse pilots die vanuit de rechtenbanken en gerechtshoven afgelopen jaren zijn opgestart omtrent dit onderwerp en wat daarvan de resultaten waren.

Heeft de regering onderhavig wetsvoorstel gebruik heeft gemaakt van de uitkomsten van de evaluatie uit 2006 van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap (bijlage bij Kamerstuk 30 800-VI, nr. 32)? Zo ja, op welke wijze?

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen. Deze leden vragen hoe vaak per jaar naar verwachting van de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling gebruik zal worden gemaakt? Kan de regering deze schatting ook onderbouwen?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vatten het op als een poging om een echtscheiding minder belastend te maken en de kosten ervan te verminderen. Dat zijn uitgangspunten die zij onderschrijven. Zij hebben wel enige vragen over de uitwerking ervan in het wetsvoorstel. Daarbij richten zij zich in het bijzonder op drie aspecten, te weten goede voorlichting, de vrijwilligheid van de echtscheiding en de kosten die volgen wanneer er na een scheiding zonder rechter alsnog procedures gevoerd moeten worden.

De leden van de ChristenUnie- fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben vragen omtrent de toetsing van het gemeenschappelijk verzoek, de bescherming van de zwakkere partij, de rol en positie van de ambtenaar van de burgerlijke stand en de vermeende voordelen van dit wetsvoorstel.
Deze leden vrezen dat voor velen de ontbinding van het huwelijk via de ambtenaar van de burgerlijke stand in eerste instantie de betere optie lijkt omdat het goedkoper zou zijn, maar dat later de nadelige gevolgen pas zichtbaar worden. Zij constateren dat het wetsvoorstel voor twee categorieën als aantrekkelijke optie wordt voorgesteld, namelijk de echtgenoten die behalve huisraad weinig gemeenschappelijke bezittingen genieten en een zelfstandig inkomen hebben en die categorie waarbij de echtgenoten ook in complexe situaties samen goed in staat zijn om de gevolgen van hun echtscheiding te overzien. Voornoemde leden vragen of er inzicht is in de omvang van deze groepen. Zo nee, waarom wordt dit wetsvoorstel dan bij voorbaat als nuttige aanvulling wordt gezien? Deze leden merken op dat het huidige wetsvoorstel openstaat voor allen en niet alleen voor de doelgroepen die in de memorie van toelichting als meest passend worden opgesomd. Zij vragen om nader in te gaan op de risico's op dit punt.
De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het nader rapport dat de voorgestelde regeling met name is bedoeld voor die echtgenoten die de gevolgen van hun echtscheiding zelf willen regelen en daarbij niet de behoefte hebben aan (verplicht) juridisch advies, maar deze leden vragen nadrukkelijk hoe dan voorkomen wordt dat de zwakkere partij uiteindelijk de dupe is, omdat op geen enkele wijze inzicht hoeft te worden gegeven of en hoe rekening is gehouden met de gevolgen van de scheiding.

De leden van de SGP-fractie krijgen uit het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting niet de indruk dat er een voorstel ligt dat een verbetering betekent van het personen- en familierecht. Zij hebben de indruk dat in dit wetsvoorstel overeenstemming over de wens tot ontbinding van het huwelijk verward wordt met het ontbreken van problemen bij de vaststelling van de gevolgen van de scheiding. Het feit dat beide echtgenoten het erover eens zijn dat hun huwelijk ontbonden moet worden, betekent nog niet dat hiermee beide partijen op gelijkwaardige wijze inzien wat de concrete gevolgen van die ontbinding zijn. Vanuit dit oogpunt hebben zij veel vragen bij dit wetsvoorstel. Meer principieel is bij dit wetsvoorstel de vraag aan de orde of het gewenst is om echtscheiding steeds gemakkelijker te maken. Deze leden missen in de

memorie van toelichting op het voorstel een motivering van de regering waarom het eigenlijk in principe gewenst is dat het huwelijk in stand blijft. Ook al is het een gegeven dat een deel van de huwelijken ontbonden wordt, betekent dat nog niet dat dit een gewenste ontwikkeling is. Vereenvoudiging van regels betekent niet automatisch dat de regels beter worden. Zij vragen daarom van de regering om een beschouwing over de vraag of het wel gewenst is dat een eenmaal afgelegde belofte van trouw en toewijding eenvoudig aan de kant gezet kan worden? Zijn juist zwaardere waarborgen tegen ongewenste gevolgen van echtscheiding niet een heel belangrijke randvoorwaarde om het huwelijk als in principe levenslange verbintenis zoveel mogelijk te beschermen?
Voornoemde leden constateren dat de regering aangeeft dat het van de mate van reeds bereikte overeenstemming tussen de echtgenoten afhangt in hoeverre er verdere kosten gemaakt moeten worden. Zij vragen of de regering niet teveel uitgaat van de gedachte dat er sprake is van twee partners die qua financiële en juridische kennis volstrekt gelijkwaardig zijn. Is dat wel een reële aanname? Is niet in zeer veel gevallen één van beide partners op de hoogte van de bestaande financiële regelingen? Kan daardoor niet heel gemakkelijk de situatie ontstaan dat de persoon met de meeste kennis aan het langste eind trekt en de andere echtgenoot op achterstand komt te staan? Betekent dit niet in veel gevallen dat het ontbreken van (juridische) expertise ertoe leidt dat de partners niet op een gelijkwaardige wijze tot het besluit kunnen komen wat de gevolgen zijn van een in te dienen gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand?

2. Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving -vragen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of haar antwoord op de vijfde vraag niet al te summier is omdat erkenning in het buitenland afhankelijk is van meer factoren dan enkel de vraag of (en welke) instantie een echtscheiding kan uitspreken. Deze leden wijzen de regering op het verschil dat er landen zijn die een huwelijk met partners van hetzelfde geslacht niet erkennen en/of ook niet de verschillende rechten en plichten die aan het (open) huwelijk zijn verbonden. Dezelfde vragen gelden ook aan ten aanzien van (de status van) het geregistreerd partnerschap in het buitenland. Voornoemde leden hebben ten aanzien van de situatie in het buitenland nog wat meer specifieke vragen maar vragen de regering op dit punt in elk geval te reageren op de wijze waarop zij het antwoord op de vijfde vraag van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving (IAK) heeft vormgegeven.

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in de huidige procedure altijd tussenkomst van een rechter noodzakelijk is en dat dit bij overeenstemming tussen de partners feitelijk niet nodig is. Deze leden vragen om een nadere toelichting. Waarom is dit niet nodig? Is dat objectief vast te stellen? Is dat niet vooral een doelredenering zonder concrete onderbouwing?
Bij het antwoord op de vijfde vraag van het IAK wordt als rechtvaardiging voor de overheidsinterventie verwezen naar de vatbaarheid van de erkenning van de echtscheiding in het buitenland. Is dit de enige rechtvaardiging voor overheidsinterventie? Is daar vanuit de eigen aard en het karakter van het huwelijk als levenslange verbintenis niet een fundamentelere en betere basis voor de argumentatie over overheidsinterventie te geven?
Bij het antwoord op de zevende vraag missen voornoemde leden aandacht voor de evidente negatieve gevolgen van het wetsvoorstel.

3. Vormgeving echtscheiding zonder rechter

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel regelt dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd wordt een echtscheiding uit te spreken als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zij vragen of deze ambtenaar voldoende geëquipeerd is om deze toch verstrekkende en belangrijke rechtshandeling naar behoren uit te voeren. Het gaat ten slotte om de ontbinding van een van de meest verregaande contracten uit het privaatrecht. Dat is een wezenlijk andere handeling dan de verstrekking van een paspoort en dient dus ook met andere waarborgen omkleed te worden. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze ambtenaar nauwkeurig kan en ook in alle gevallen zal nagaan of aan de echtscheiding daadwerkelijk een gemeend gemeenschappelijk verzoek ten grondslag ligt? Wordt er ook afzonderlijk met de echtelieden gesproken? Welke eisen zullen gesteld worden aan de scholing en opleiding van de ambtenaar van de burgerlijke stand die deze rechtshandeling mag uitvoeren? Deze leden zijn van mening dat bij bepaalde complexe (huwelijksvermogensrechtelijke) situaties het minder voor de hand ligt om een scheiding te laten uitspreken door een ambtenaar van de burgerlijke stand. Het risico bestaat dat personen de consequenties van zelfgemaakte afspraken over ingewikkelde vermogensrechtelijke onderdelen niet overzien, terwijl de hieraan verbonden ontbinding van het huwelijk onomkeerbaar is. Indien dat risico zich, onnodig, materialiseert resulteert dat in rechtsonzekerheid voor de voormalige echtelieden en in juridisering voor de samenleving. Mede gelet op de doelstellingen van voorliggend wetsvoorstel dient juist te worden voorkomen dat een dispuut naar aanleiding van een scheiding uitgesproken door een ambtenaar van de burgerlijke stand, alsnog aan de burgerlijke rechter wordt voorgelegd. Om dit alles te voorkomen zien de aan het woord zijnde leden grote meerwaarde in een verplichting voor de ambtenaar om voor het uitspreken van een echtscheiding de echtelieden individueel te laten verklaren en na te gaan of de financiële/ vermogensrechtelijke situatie van de toekomstig ex echtgenoten zich leent voor een echtscheiding uitgesproken door een ambtenaar van de burgerlijke stand waarin beide ex-echtgenoten niet worden bijgestaan door een rechtsbijstandverlener, laat staan dat er sprake is van een echtscheidingsconvenant. De aan het woord zijnde leden denken dan bijvoorbeeld aan situaties waarin de toekomstig ex-echtgenoten zijn getrouwd in gemeenschap van goederen of onder complexe huwelijkse voorwaarden, samen onroerend goed bezitten, partneralimentatie dient te worden vastgesteld of pensioenrechten moeten worden verrekend. In deze gevallen vinden zij het noodzakelijk dat toekomstige ex-echtgenoten zich heel bewust zijn van de consequenties van het afzien van maken van afspraken hierover of van reeds gemaakte afspraken. Dit roept bij hen de vraag op welke zorgvuldigheidswaarborgen er in zowel de wet als in de praktijk nodig zijn om te borgen dat een ambtenaar van de burgerlijke stand de toekomstige ex-echtgenoten in de hier bedoelde situaties indringend adviseert en bedenktijd geeft om zich alsnog te laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener voor de afwikkeling van de echtscheiding. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de ontwikkeling van een standaardvragenlijst die de ambtenaar met de echtelieden individueel doorloopt. Indien echtelieden deze niet naar waarheid beantwoorden is dat naar de mening van de aan het woord zijnde leden hun eigen verantwoordelijkheid. Maar er zijn ook andere instrumenten voorstelbaar en denkbaar. Zijn hiervan voorbeelden uit andere landen te noemen? Hoe kijkt de regering aan tegen een dergelijke zorgvuldigheidswaarborg voor de ambtenaar van de burgerlijke stand in de omschreven situaties? Is zij bereid een dergelijke werkwijze bij de wet voor te schrijven?
De leden van de VVD-fractie vinden het, mede ter voorkoming van hierboven omschreven ongewenste situaties, eveneens van grote meerwaarde als naast de ambtenaar van de burgerlijke stand, een notaris

(zoals in den vreemde wel voorkomt) dan wel twee contrasignerende advocaten bevoegd zouden worden gemaakt om een echtscheiding uit te spreken. Deze leden zien geen reden waarom deze beide beroepsgroepen zouden moeten worden uitgesloten van de voorliggende vereenvoudigingoperatie. Daarbij moet worden aangetekend dat ook de notaris een ambtenaar is. Ook wordt hiermee de keuzevrijheid voor echtelieden die wensen te scheiden zonder tussenkomst van de rechter verruimd. Dit biedt een laagdrempelig alternatief tussen de scheiding via de rechter aan de ene kant en scheiding bij de burgerlijke stand aan de andere kant terwijl deze gang wel met waarborgen wordt omkleed door de juridische kennis van de notaris dan wel de advocaten. Als vanzelfsprekend dient aan de echtscheiding een gemeenschappelijk verzoek ten grondslag te liggen. Situaties waarin toekomstige ex-echtgenoten de consequenties van de echtscheiding niet overzien dan wel onrealistische afspraken met elkaar maken die evident vatbaar zijn voor later dispuut, worden op deze wijze voorkomen. Voor de praktische uitvoering van deze voorgestelde wijze van scheiden zou kunnen worden aangesloten bij de wijze waarop een geregistreerd partnerschap op gemeenschappelijk verzoek in het geval de toekomstige ex-echtgenoten geen kinderen hebben, als kan worden ontbonden. Kan de regering hierop nader ingaan? Kijkt zij met positieve grondhouding naar dit voorstel? Zo ja, is zij bereid deze mogelijkheid verder uit te werken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vinden goede voorlichting en een daarbij volledig deskundige ambtenaar van de burgerlijke stand van groot belang. Hoe is dat in het wetsvoorstel maximaal geborgd? Kan de regering een volledig overzicht geven van alle voorlichting die wordt gegeven aan mensen die kenbaar maken dat zij hun huwelijk willen beëindigen? Tevens hebben zij vragen over de wijze waarop alle ambtenaren van de burgerlijke stand voorbereid worden voor het verrichten van deze nieuwe taak, namelijk het ontbinden van een huwelijk. Zij constateren dat de ambtenaren er aanzienlijke taken bij krijgen. De ambtenaren zullen een aantal juridische toetsen moeten doen, zullen de gehuwden moeten voorlichten over alle relevante risico's over zaken als alimentatie en pensioenen én zij moeten alert zijn op situaties waarbij mogelijk sprake is van een gedwongen huwelijk. Hoe verhouden al deze nieuwe taken zich tot de huidige taken van deze ambtenaren? Op welke wijze moeten de ambtenaren van de burgerlijke stand aanvullend opgeleid worden om deze taken uit te voeren? Komen er speciale ambtenaren van de burgerlijke stand die alleen scheidingszaken doen? Is er eveneens ruggenspraak gehouden met een vertegenwoordiging van deze ambtenaren? Hoe kijken zij tegen dit wetsvoorstel en hun mogelijke nieuwe rol aan?

De leden van de SP-fractie zien wel in dat voor een zeer specifieke groep mensen, die in gemeenschap van goederen zijn gehuwd, geen (al dan niet minderjarige) kinderen hebben, bij wie geen pensioenkwesties spelen, die geen eigen bedrijf hebben of zelfstandige zonder personeel zijn en waarbij de beide echtelieden ongeveer evenveel verdienen, scheiden zonder tussenkomst van een rechter en dus zonder een advocaat wellicht zonder al teveel complicaties achteraf mogelijk is. Kan de regering aangeven hoe groot deze groep ongeveer zal zijn? Voor mensen met een uitkering, maar ook voor mensen met bijvoorbeeld een sociale huurwoning, lijkt scheiden zonder rechter en zonder advocaat op het eerste gezicht gemakkelijk. Er is weinig te verdelen, dus ook weinig om lang over na te denken. Echter, veel mensen zullen zich niet realiseren dat zij, als ze zonder procedure op tegenspraak akkoord gaan met het toekennen van het huurrecht van de echtelijke woning aan de ander, waarschijnlijk niet meer in aanmerking komen voor een urgentieverklaring van de gemeente en misschien wel op straat komen te staan. Dat valt daarna dan niet meer zomaar te herstellen. Tevens kunnen er problemen ontstaan indien een bijstandsgerechtigde

van de echtgenoot geen alimentatie eist om snel van de scheiding af te zijn en geen gedoe te creëren, maar waarbij die echtgenoot dan ineens de gemeente die de uitkering betaalt achter zich aan krijgt om alsnog alimentatie te eisen of waarbij de bijstandsgerechtigde dan ineens wordt gekort op de uitkering omdat die eerst bij de ex had moeten aankloppen voor alimentatie. Dit zijn slechts voorbeelden van zaken waar mensen zonder deskundige begeleiding vaak geen rekening mee zullen houden, maar hierover is in de memorie van toelichting niets terug te vinden. Kan de regering alsnog uitgebreid ingaan op deze en mogelijke andere risico's?

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de problematiek die wellicht zal ontstaan bij het nabestaandenpensioen. Momenteel kan een rechter op grond van artikel 1:153, eerste lid, Burgerlijk Wetboek (BW) bepalen dat hij een gevraagde echtscheiding voorlopig niet zal uitspreken omdat de verwerende partij kan aantonen dat hij/zij een bestaand uitzicht op financiële uitkeringen zal verliezen als de andere partij voortijdig komt te overlijden. Bij de ambtenaar van de burgerlijke stand zal dat in het onderhavige voorstel straks niet meer het geval zijn. Hoe wil de regering voorkomen dat een van de partners bij het overlijden van de ander achterblijft zonder aanspraak op nabestaandenpensioen en zonder vervangende inkomsten omdat diegene niet de tijd is gegund om hiervoor een alternatieve regeling te treffen?

De aan het woord zijnde leden signaleren nog een ander mogelijk probleem. Bij het scheiden zonder tussenkomst van de rechter kunnen geen nevenvoorzieningen worden gevraagd. Als later alsnog onenigheid ontstaat, en die kans is aanzienlijk als een van de echtelieden akkoord is gegaan met de «simpele» echtscheiding zonder daarvan precies de consequenties te overzien, zullen de echtelieden dus alsnog naar de rechter moeten om de zaken alsnog te regelen die normaal als nevenvoorziening hadden kunnen worden gevraagd. In plaats van alles in een keer aan de rechter te kunnen voorleggen, zullen zij over al deze zaken in principe op dat moment aparte procedures moeten gaan starten omdat artikel 827 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) dan niet van toepassing is. Dat kost veel extra capaciteit van de rechterlijke macht, tijd, geld (namelijk griffierecht voor iedere separate procedure) en levert frustratie op. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat volgens haar de mogelijke tijdwinst voor de voorgestelde regeling is (aangegeven in dagen of weken). De huidige echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek duurt circa vier tot zes weken. De regering geeft aan dat bij de voorgestelde wijziging er minimaal twee weken dient te zitten tussen het moment van het indienen van het verzoek en het daadwerkelijk uitspreken van de echtscheiding. De tijdswinst lijkt volgens deze leden dus gelegen in twee tot maximaal vier weken. Zij vragen of de regering van mening is dat deze tijdswinst de risico's die zijn verbonden aan onderhavig wetsvoorstel rechtvaardigt en ook of de regering heeft onderzocht en/of kan aantonen dat de duur van de huidige echtscheidingsprocedure in de praktijk op problemen stuit. In dat verband vragen zij ook om een reactie op de stellingname van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) dat een procedure bij de rechtbank niet veel duurder zal zijn en tevens niet langer zal duren dan een procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De leden stellen dezelfde vraag ten aanzien van de veronderstelde problemen in de praktijk bij het geformuleerde doel van vereenvoudiging van de procedure. Dit doel impliceert dat de huidige praktijk te ingewikkeld zou zijn en derhalve vereenvoudigd dient te worden. Waaruit blijkt dat? Kan de regering in dat kader een reactie geven op de analyse van onder meer de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) dat de huidige praktijk gekenmerkt wordt door een eenvoudige, snelle procedure

waar geen inhoudelijk rechterlijke toetsing plaatsvindt van de afspraken die de echtgenoten hebben gemaakt. Voornoemde leden zijn benieuwd naar de reactie van de regering hierop, ook omdat verondersteld wordt dat de juridische bijstand in de huidige praktijk door de advocatuur of notariaat juist een positieve bijdrage levert aan deze snelle, eenvoudige procedure.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het juist ook niet een stap terug in de tijd zou betekenen indien als gevolg van onderhavig wetsvoorstel de procedures rondom echtscheiding weer toenemen en tot langdurige en kostbare procedures zou leiden, gelet op de opmerking in de memorie van toelichting over de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

De aan het woord zijnde leden vragen of het geen teken aan de wand is dat de regering aangeeft dat ex-echtgenoten na de echtscheiding alsnog de rechter benaderen om te interveniëren in hun geschillen. Vreest de regering niet een toename van het aantal juridische conflicten, zeker nu een juridisch interventie bij de voorgestelde echtscheiding niet meer verplicht zal plaatsvinden? Hoe plaatst de regering de opmerking van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) dat het voorgestelde wetsvoorstel het risico meebrengt dat op een later moment alsnog geschillen zullen ontstaan, waardoor de werklast van de rechtelijke macht zal toenemen? Hoe verhoudt een eventuele toename van de werklast van de rechterlijke macht zich tot de doelstelling van onderhavig wetsvoorstel om de echtscheidingsprocedure niet alleen te versnellen, maar ook te vereenvoudigen? Is de regering van mening dat onder «vereenvoudigen» alleen valt de procedure tot aan moment van het uitpreken van de echtscheiding zelf of behelst dat ook de hierboven genoemde rechtszaken die daaruit voort kunnen vloeien? Deze leden vragen de regering op dit punt ook de situatie mee te nemen dat de ex-gehuwden ten tijde van de ontbinding van hun huwelijk nog geen verantwoordelijkheid dragen voor minderjarigen kinderen maar dit na de ontbinding wel het geval is. Er kan dan bijvoorbeeld sprake zijn van een nieuw gesloten huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingswijze-en/of contract waarbij afgesproken is zorg te dragen voor minderjarige kinderen. Ziet de regering de risico's in van voortslepende procedures waarin een ouder nog verwikkeld kan zijn in verband met de afwikkeling van zijn echtscheiding, ten aanzien van de belangen van kinderen voor hij wie tijdens deze afwikkeling verantwoordelijkheid draagt?

Voornoemde leden vragen de regering nader in te gaan op het vereiste dat de echtgenoten in persoon dienen te verschijnen bij de ambtenaar van de burgerlijk stand. Moeten de echtgenoten gezamenlijk verschijnen of kunnen ze apart verschijnen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand? Hoe bepaalt de ambtenaar van de burgerlijke stand in beide gevallen dat beide echtgenoten de echtscheiding wensen? Wat als de ambtenaar van de burgerlijke stand twijfels heeft over de intentie van een van beiden ten aanzien van de ontbinding, bijvoorbeeld omdat verbaal hiervan geen uiting wordt gegeven door een van de echtgenoten? Kan de regering voorbeelden schetsen van de situatie dat een ambtenaar tot het oordeel komt dat een of beide echtgenoten het verzoek tot echtscheiding niet «uit vrije wil» zou doen, zoals de regering zelf ook aangeeft in de memorie van toelichting? Graag vernemen deze leden hierop een reactie, mede gelet op de (juridisch) kwetsbare positie van de minst, niet-of nauwelijks vermogende echtgenoot ten tijde van de ontbinding en bij gebreke van juridische advisering over de ontbinding.

De aan het woord zijnde leden wijzen de regering op het rapport «Socio-economic impact of divorce and family breakdown in the Netherlands» (Econovison, 31 januari 2015), waar ook naar verwezen wordt door de vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS). Hieruit blijkt dat circa 160.000 vrouwen in Nederland het risico lopen van armoede na een echtscheiding en de maatschappelijke

kosten door absentie tijdens werk als gevolg van echtscheidingsproces maar liefst 438 miljoen euro per jaar bedragen. Wat is de reactie van de regering op dit rapport en hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot deze verontrustende cijfers?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de oude flitsscheiding de mogelijkheid betrof om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap en het vervolgens met wederzijds goedvinden te beëindigen was bij de ambtenaar van de burgerlijke stand door inschrijving van een verklaring waarin was aangegeven dat het geregistreerd partnerschap duurzaam ontwricht was, men het wilde beëindigen en ter zake een overeenkomst had gesloten. Ten tijde van de flitsscheiding bestond de verplichting nog om ten aanzien van minderjarige kinderen van het echtpaar een ouderschapsplan over te leggen waarmee de flitsscheiding ook mogelijk was voor echtparen met kinderen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel echtparen, zonder minderjarige kinderen, te laten scheiden zonder tussenkomst van een rechter. Het verschil tussen de oude en de voorgestelde regeling is het ontbreken van een convenant. Op welke manier denkt de regering dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de voorlichtende rol gaat vervullen? Deelt de regering de mening van deze leden dat hierdoor rechtsongelijkheid op de loer ligt? Zo ja, hoe denkt zij dit te kunnen voorkomen?

De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorgenomen stelsel echtelieden hun echtscheiding door een ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen laten uitspreken, behalve wanneer zij de verantwoordelijkheid hebben voor minderjarige kinderen. Van hen wordt, blijkens de memorie van toelichting, verwacht dat zij zelf de gevolgen van hun echtscheiding nagaan en waar nodig de noodzakelijke stappen zetten en dito afspraken maken. De ambtenaar van de burgerlijke stand krijgt vervolgens veertien dagen voor het toetsen aan de in de wet gestelde voorwaarde alvorens de echtscheiding uit te spreken. Die vereisten zijn beperkt omschreven en bevatten onder andere een toets of de echtgenoten ten overstaan van hem verklaren dat hun huwelijk duurzaam ontwricht is en zij het wensen te beëindigen. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe een ambtenaar van de burgerlijke stand, die daartoe momenteel niet specifiek toe is opgeleid, straks in staat gesteld worden om de vrijwilligheid van de verklaarde wens te toetsen. Een ambtenaar van de burgerlijke stand registreert normaal gesproken, het doen van uitspraken valt buiten de tot op heden gebruikelijke werkzaamheden. Hoe borgt het wetsvoorstel dat de versimpelde procedure niet met dwang wordt toegepast, dat niemand tegen zijn zin van de rechter wordt weggehouden, dat er geen sprake zal zijn van een echtscheiding zonder dat daarmee ingestemd is en dat de ambtenaar van de burgerlijke stand er zicht op heeft of en hoe de gevolgen van de echtscheiding in ogenschouw zijn genomen door beide echtelieden? Welke alternatieven zouden er zijn om een verklaring uit vrije wil en volledige oordeelsvorming te garanderen? De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) haalt in haar advies ten aanzien hiervan specifiek echtgenoten aan die ongeletterd zijn, het Nederlands niet goed machtig zijn en die geen inzicht hebben in de financiële zaken van de andere echtgenoot. De reactie van de regering op dat advies overtuigt de aan het woord zijnde leden nog niet. In dwang en drang kunnen redenen besloten liggen om tegen de eigen wil in toch mee te werken aan een scheiding. Zeker wanneer een huwelijk ontwricht is, bestaat de kans dat er een machtsoverwicht van de ene echtgenoot op de andere bestaat en een van de echtgenoten dientengevolge niet goed in staat is zijn of haar wil volledig vrij te vormen en/of uiten. Graag verkrijgen zij nadere toelichting hoe kwetsbare personen niet de dupe van diezelfde kwetsbaarheid worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben zorgen dat de zwakkere partij snel benadeeld raakt nu de ambtenaar van de burgerlijke stand de voorlichting niet tot zijn taken mag rekenen. Zij vragen om een nadere inschatting van dit risico en waarom het huidige voorstel desondanks winst is in de ogen van de regering. Hoe zal de voorlichting omtrent de juridische gevolgen van de ontbinding er verder uitzien? Welk bedrag is hiervoor gereserveerd en wordt dit doorberekend in de leges? Op welke manier zullen de laaggeletterde groepen bereikt worden? Deze leden vragen hoe bijvoorbeeld op dit moment de kennis van echtgenoten is op het punt van de pensioenverevening en de melding die in dat kader binnen twee jaar na echtscheiding aan de pensioenuitvoerder dient te worden gedaan.
De aan het woord zijnde leden missen bij de beoordeling van het wetsvoorstel gedegen onderzoek dat aantoont dat de zwakkere partij van beide echtelieden niet de dupe wordt van deze wijziging. Zij wijzen daarbij ook expliciet naar de mogelijkheid van de koude uitsluiting en vragen welke waarborgen er zijn om de zwakkere partij bij echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap te beschermen. Deze leden vrezen dat er na de uitspraak van de ambtenaar van de burgerlijke stand alsnog regelmatig een rechtsgang nodig zal blijken. Is hier een inschatting van gemaakt?
De leden van de ChristenUnie-fractie missen een reactie op de adviezen omtrent het ontbreken van een executoriale titel. Zij vragen de regering in te gaan op de zorgen die hierbij te noemen zijn, namelijk het uitblijven van daadwerkelijke uitvoering van de overeenkomst door een van de partijen, vertraging en geschillen over de interpretatie en de mogelijkheid dat men zich alsnog tot de rechter wendt.
De aan het woord zijnde leden vragen welke wettelijk regime geldt in geval van zwangerschap en of de ontbinding middels de ambtenaar van de burgerlijke stand in stand blijft als pas later blijkt dat er sprake was van zwangerschap ten tijde van het aanvragen van de ontbinding van het huwelijk of het partnerschap.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering de voorgestelde regeling eenvoudig van aard acht. Deze leden zijn van mening dat die eenvoudigheid ervoor zorgt dat hiermee voorbij wordt gegaan aan de complexiteit van de aan de echtscheiding verbonden vragen. Met name denken zij hierbij aan het vragen van nevenvoorzieningen. Voornoemde leden veronderstellen, en worden hierin ook bevestigd door het advies van de Afdeling advisering, dat vrijwel altijd een echtscheidingsovereenkomst of vergelijkbare afspraken worden opgesteld, die voor executie vatbaar zijn. Zij missen in de memorie van toelichting een weergave van het aantal echtscheidingsverzoeken op gemeenschappelijk verzoek waarbij sprake is van nevenvoorzieningen die gelijktijdig geregeld worden. Hoe vaak is de uitspraak van de rechter een eenvoudige vaststelling van de beëindiging van het huwelijk, zonder verwijzing naar onderliggende afspraken? Zij vragen in hoeveel gevallen een dergelijke overeenkomst wordt opgesteld. Hoe vaak wordt er in de echtscheidingsbeschikking verwezen naar een dergelijke overeenkomst?
De aan het woord zijnde leden vragen in welke landen op dit moment sprake is van de mogelijkheid om buiten de rechter om een echtscheiding te regelen. Worden de beschikkingen in die landen ook elders erkend? Wat zijn de verplichtingen waaraan in die landen precies dient te zijn voldaan? Voor zover deze leden bekend is, is in het algemeen een echtscheidingsovereenkomst noodzakelijk in de enkele landen waar een echtscheiding buiten de rechter om mogelijk is. Zou het niet voor de hand liggen om een echtscheidingsovereenkomst gewoon als eis op te nemen, zodat ook van tevoren duidelijkheid wordt geboden over de gevolgen voor pensioenen, alimentatie en inkomen?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de ambtenaar van de burgerlijke stand zich ervan moet vergewissen dat beide echtgenoten de echtscheiding wensen. Deze leden vragen hoe de ambtenaar precies moet vaststellen of er sprake is van vrijwilligheid. Zou het daarvoor niet beter zijn dat hij ten minste op meer momenten persoonlijk contact heeft met betrokken echtgenoten dan alleen vlak voor het moment van de verklaring dat het om duurzame ontwrichting gaat? Zou hij niet beter ook vast kunnen stellen of er ook overeenstemming is over de gevolgen van de echtscheiding, één van de punten die het aannemelijk maken dat er inderdaad sprake is van vrijwilligheid? Moet er ook gewezen worden op de gevolgen voor alimentatie als er sprake is van een huwelijk korter of langer dan vijf jaar? Moet er ook gewezen worden op de mogelijkheid van een pensioenverweer en het mogelijk wegvallen van een aanspraak op nabestaandenpensioen, zoals de vFAS heeft gesteld?
Voornoemde leden constateren dat de ambtenaar dient uit te spreken dat er sprake is van een echtscheiding. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering State dat dit niet past bij de taak van deze ambtenaar die gericht is op het registreren van feiten in plaats van op het doen van een uitspraak. Kan aangegeven worden in hoeverre die uitspraak daadwerkelijk nodig is, mede gelet op de wijze waarop het in andere landen is geregeld?

4. Echtscheidingsovereenkomst

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de keuze van de regering om een overeenkomst en juridische bijstand niet verplicht te stellen. Zij delen de opvatting dat gehuwde paren de mogelijkheid houden om een overeenkomst te sluiten en via de rechter te scheiden. Daarnaast kunnen mogelijke problemen die later ontstaan altijd nog via de rechter opgelost worden. Deze leden benadrukken wel dat dit niet als een te makkelijk alternatief moet worden gezien. Het is niet wenselijk dat alle afspraken en problemen naar de toekomst worden geschoven en dat mensen te snel en te risicovol voor een «makkelijke scheiding» kiezen. In dit verband achten zij goede voorlichting en een toegankelijke rechtsbijstand en juridische advisering cruciaal. Hoe is dit afdoende geregeld?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de ratio van het wetsvoorstel deels gelegen is in het niet willen betuttelen van de burger. Die moet niet verplicht worden om een advocaat in te schakelen waar dat niet nodig is. Tegelijkertijd wil de regering de burger behoeden voor hoge kosten. Deze leden vrezen echter dat veel mensen in eerste instantie zullen denken dat zij geen advocaat nodig hebben, omdat vaak pas bij een eerste consult bij de advocaat blijkt wat er allemaal bij de echtscheiding komt kijken, welke gegevens er nodig zijn en waar allemaal rekening mee moet worden gehouden. Zonder deskundige begeleiding zullen er maar weinig mensen zijn die vooraf de gevolgen van hun echtscheiding kunnen overzien. Welke aanleiding heeft de regering om erop te vertrouwen dat eenieder die bij de echtscheiding deskundig advies nodig heeft, dat zelf ook tijdig zal inzien? Scheiden is immers nooit een pretje. Veel mensen zullen er het liefst zo snel en goedkoop mogelijk vanaf willen zijn. Dit is immers precies de reden voor dit wetsvoorstel. Maar hoe voorkomt de regering dat na het invoeren van dit wetsvoorstel goedkoop duurkoop zal blijken? Hoe schat de regering voorts het gevaar van dit wetsvoorstel dat ongelijkheid in de persoonlijke verhoudingen tussen echtgenoten ertoe kan leiden dat echtscheiding onder druk van een echtgenoot plaatsvindt en een echtgenoot zich rechten laat ontnemen?
De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om aan te sluiten bij het regime voor de ontbinding van het geregistreerd partnerschap. Daarbij is de tussenkomst door de rechter

momenteel al niet in alle gevallen nodig. Wel moeten de partners zich laten voorlichten door een advocaat of notaris en moeten zij hun afspraken vastleggen in een convenant. Hiermee wordt voorkomen dat er later problemen (met de daarbij behorende procedures en hoge kosten) ontstaan omdat de partners de gevolgen van hun scheiding niet goed hebben overzien en geregeld. De rechtsgebieden die hierbij komen kijken zijn soms zeer complex. Dit zijn zaken waar mensen zonder professionele familierecht-achtergrond zich eigenlijk geen voorstelling van kunnen maken. Het is daarom voor een leek, ook (en misschien wel juist) met alle beschikbare informatie op internet, moeilijk om zich zonder deskundige voorlichting vooraf een goed beeld te vormen van de consequenties van de scheiding. De bedoeling van de regering is om het regime van de ontbinding van het geregistreerd partnerschap, dat op zichzelf in de praktijk goed lijkt te werken, in de toekomst aan te passen aan de onderhavige wetswijziging. Ligt het echter gezien de gesignaleerde bezwaren en op de loer liggende gevaren niet meer voor de hand om dit om te draaien en dus het regime voor echtscheidingen aan te passen aan het regime voor het ontbinden van het geregistreerd partnerschap, in plaats van andersom? Graag ontvangen deze leden een reactie op dit voorstel.

De leden van de CDA-fractie wijzen de regering op het commentaar van prof. dr. B.E. Reinhartz op het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet teneinde de omvang van de wettelijke gemeenschap van goederen te beperken (Kamerstuk 33 987) («Scenes uit een huwelijk», Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 2015 (1)). De conclusie van Reinhartz ten aanzien van genoemd initiatiefwetsvoorstel is dat echtgenoten en bepaalde crediteuren blij worden gemaakt met een dode mus en met meer problemen opgezadeld worden dan thans het geval is. Bovendien verwacht zij een grotere toeloop tot de rechterlijke macht bij de afwikkeling van het huwelijksvermogensregime van een groot deel van de gehuwde mensen in Nederland. Deze leden vragen de regering te reageren op dit advies en ook op de strekking van het initiatiefwetsvoorstel, in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel. Wat betekent dat initiatiefwetvoorstel samen met het onderhavige wetsvoorstel voor de positie van de minst, niet of nauwelijks vermogende echtgenoot? Op welke onderdelen verzwakken dan wel versterken deze voorstellen elkaar ten aanzien van deze positie? Dezelfde veronderstelde correlatie tussen beide wetsvoorstellen leggen de leden van de CDA-fractie de regering voor ten aanzien van de eventuele toename van gerechtelijke procedures met betrekking tot geschillen over het huwelijksvermogensrecht. Zij vernemen hierop graag een reactie van de regering.
De aan het woord zijnde leden vragen of nader kan worden gespecificeerd wat wordt verstaan onder een «groot inkomensverschil». Aan wat voor bedragen moet dan gedacht worden volgens de regering?
Voornoemde leden vragen of de regering van mening is dat de voorgestelde procedure als nadeel heeft of als nadeel zou kunnen hebben dat partijen niet verplicht worden zich door een juridisch deskundige te laten bijstaan.
Deze leden constateren ten aanzien van het bewustzijn van de verplichtingen bij het aangaan van het huwelijk dat de regering opmerkt dat het een ieder vrij staat zonder voorafgaand deskundig advies in het huwelijk te treden. Daartegenover stelt de regering het mogelijke nadeel dat de echtscheiding volgens onderhavig wetsvoorstel zonder verplichte juridische bijstand tot stand kan komen. Deze leden vragen de regering om een reactie op de stellingname dat de keuze voor het huwelijk het bewustzijn bij echtgenoten impliceert dat ontbinding minder eenvoudig is dan bij geregistreerd partnerschap. Toont dit volgens de regering niet ook een verschil aan ten aanzien van het meer vrijblijvende karakter in

juridische zin van een partnerschap ten opzichte van het huwelijk? Sterker nog, denkt de regering niet dat dit juist een van de redenen kan zijn voor gehuwden om te kiezen voor het huwelijk in plaats van een geregistreerd partnerschap en/of samenlevingsvorm/contract? Graag vernemen deze leden hierop een reactie.
De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nader aan te geven wat precies de rol is van de ambtenaar van de burgerlijke stand ten aanzien van het ter beschikking stellen van voorlichtingsmateriaal. Dient de ambtenaar dit enkel te overhandigen of dient hij hierbij ook (desgevraagd) een inhoudelijke toelichting te geven? Dient hij voorts vragen te stellen dan wel te beantwoorden over de begrijpelijkheid van de folder? Hoe ver reikt de inspanningsplicht van de ambtenaren hierbij? Deze leden achten helderheid hierover van belang, ook met betrekking tot het gebrek aan juridische advisering in onderhavig wetsvoorstel. Dient de ambtenaar van de burgerlijke stand namelijk te beoordelen of (een van de) echtgenoten de Nederlandse taal voldoende machtig is om zich afdoende een beeld te kunnen vormen van de gevolgen van de echtscheiding? Deelt de regering de mening dat wanneer folders overhandigd worden aan een echtgenoot die de Nederlandse taal niet machtig is en verder geen juridische bijstand plaatsvindt, hier risico's aan verbonden zijn voor de echtgenoot met betrekking tot de afwikkeling en gevolgen van de echtscheiding? Volstaat het overhandigen van het voorlichtingsmateriaal kortom of dient de ambtenaar zich er van te verzekeren, bijvoorbeeld door het stellen van vragen, dat de echtgenoten de folders ook daadwerkelijk kunnen lezen en/of ter plekke verduidelijking behoeven van de zijde van de ambtenaar van de burgerlijke stand?

De leden van de D66-fractie merken op dat de voorgestelde constructie afwijkt van de wijze waarop het geregistreerd partnerschap ontbonden wordt. Een dergelijk partnerschap kan ook zonder tussenkomst van de rechter ontbonden worden, maar daarvoor is een gang langs advocaat of notaris verplicht. En wellicht zou binnenkort de mediator aan dat rijtje kunnen worden toegevoegd. Ook de flitsscheiding maakte van die weg gebruik door het huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap en vervolgens de zojuist beschreven weg te bewandelen. Deze vragen waarom de regering niet voor deze weg gekozen heeft? Zij memoreert immers zelf al dat een verplichte echtscheidingsovereenkomst zonder deskundig juridisch advies risico's met zich meebrengt. Ligt het dan niet meer voor de hand om dat deskundige juridisch advies verplicht te stellen, om zo problemen in de toekomst te voorkomen, dan om het probleem uit de weg te gaan door geen overeenkomst op te laten stellen om de financiële gevolgen te regelen? Daar kunnen risico's aan zitten, zoals de vFAS ook constateert. Zo wordt nu al regelmatig vergeten een echtscheiding aan te melden bij pensioenfondsen waardoor het recht op uitkering van ouderdomspensioen niet jegens het pensioenfonds geldend gemaakt kan worden. Het is niet ondenkbaar dat dit voor veel meer te regelen zaken geldt met alle negatieve gevolgen van dien. In hoeverre kunnen dergelijke nadelige consequenties met voorlichting worden opgevangen? Hoe wordt dan ook de meest kwetsbare groep, de niet-economisch en/of sociaal zelfstandige echtgenoot binnen het huwelijk, bereikt? Op welke wijze wordt gefaciliteerd dat misstanden vanwege het niet betrekken van de rechter bij de echtscheiding rechtgezet kunnen worden?
De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat als argument tegenover het mogelijk nadeel dat de echtscheiding zonder juridische bijstand tot stand komt, staat dat het een ieder vrijstaat zonder voorafgaand deskundig advies in het huwelijk te treden. Deze leden zien echter een verschil tussen onverwachte verdelingsgevolgen bij inwerkingtreding van het huwelijk en bij echtscheiding. Wanneer men huwt gaat men immers een lotsverbintenis aan die mede strekt tot het voorzien in

elkaars onderhoudt, waarbij na een scheiding een dergelijke bereidwilligheid typisch ver te zoeken is. Kan de regering nader toelichten waarom zij van mening is dat dit wel gelijkgesteld kan worden?

De leden van de SGP-fractie merken op dat volgens de regering een verplichte echtscheidingsovereenkomst een zwaardere eis zou betekenen dan de huidige eenvoudige procedure op gemeenschappelijk verzoek. Dat zou betekenen dat de nieuwe procedure niet eenvoudiger en nauwelijks goedkoper zou worden. Deze leden vragen of niet in de eerste plaats naar eenvoud en kosten, maar vooral ook naar kwaliteit gekeken dient te worden. Is het niet beter om dan aan de eenvoudige procedure bij de rechter wat meer eisen te verbinden zodat problemen als gevolg van het eventueel ontbreken van een echtscheidingsovereenkomst zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden? Moet dan niet op zijn minst gemotiveerd worden waarom partijen geen echtscheidingsovereenkomst hebben vastgesteld?
De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat de regering stelt dat ook bij het aangaan van het huwelijk het denkbaar is dat niet iedereen zich bewust is van de wettelijke verplichtingen die de huwelijkse staat meebrengt. Voornoemde leden hebben de indruk dat er nog wel een cruciaal verschil zit tussen het aangaan van een huwelijk en het na soms lange tijd verbreken van de huwelijksband. In veel gevallen is er immers in de loop van het huwelijk sprake van een toename aan financiële verplichtingen en rechten door bijvoorbeeld de aankoop van een huis, het ontstaan of toenemen van pensioenrechten, het ontvangen van een erfenis en dergelijke. De vermogensrechtelijke en andere gevolgen kunnen dan ook bij het verbreken van het huwelijk fors groter zijn dan bij het ontstaan ervan. Ook kunnen er bijvoorbeeld meerderjarige kinderen zijn. Zou er bij het beëindigen van een huwelijk daarom niet meer aandacht voor de gevolgen dienen te zijn, nog los van de vraag of er bij een aangaan van een huwelijk goede informatie beschikbaar moet zijn?
De leden van de SGP-fractie missen aandacht voor de gevolgen van niet-gewettigde kinderen en minderjarige pleegkinderen. Zij vragen hoe hun situatie precies geregeld is in dit wetsvoorstel. Worden hun belangen op geen enkele wijze in aanmerking genomen?

5. Erkenning van in Nederland uitgesproken echtscheiding in buitenland

De leden van de VVD-fractie vragen of en zo ja, op welke wijze de ambtenaar van de burgerlijke stand geacht wordt te toetsen aan de openbare orde, teneinde het Nederlandse burgerlijk rechtssysteem hermetisch gesloten te houden voor scheidingen uitgesproken op basis van sharia-rechtspraak? Deze scheidingen zijn wezensvreemd aan de Nederlandse rechtsstaat en staan in hun aard haaks op de gelijkheid van man en vrouw. Alleen al om die reden dient deze vorm van scheiding op geen enkele wijze gefaciliteerd te worden door ambtenaren van de burgerlijke stand. Welke sanctie staat hierop als dit toch het geval blijkt te zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht weliswaar inschat dat de voorgestelde wijziging voldoet aan de vereisten van de Verordening Brussel II-bis, maar niet volledig kan verzekeren dat het onder de werking van de verordening valt (Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PbEU L 338). Herkent de regering een (groot) verschil omtrent de inschatting tussen de opinie van de Staatscommissie enerzijds en de

NVvR anderzijds? In het advies van de NVvR wordt gesteld dat allerminst zeker is dat de voorgestelde regeling onder de reikwijdte van de verordening valt. Deze leden vragen de regering dit in overweging nemend hoe reëel zij het risico acht dat in de praktijk de voorgestelde procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand geen toepassing vindt in het buitenland. Deze leden vragen de regering ook aan te geven wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de ex-echtgenoten die voor deze vorm hebben gekozen bij de ontbinding van hun huwelijk. Zij vragen voorts op welke wijze hierover meer zekerheid kan worden verkregen, behalve dan door in de praktijk te ervaren of deze constructie in het buitenland wordt geaccepteerd (met alle risico's van dien).
De aan het woord zijnde leden vragen ook welke landen niet zijn aangesloten bij de hierboven genoemde verordening en wat de praktijk is ten aanzien van de erkenning en tenuitvoerlegging van in Nederland genomen beslissingen in huwelijkszaken. Wordt de kans dat beslissingen niet worden erkend in deze landen niet (nog) groter ten opzichte van de huidige praktijk?
De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een overzicht van EU-landen die een vorm van administratieve echtscheiding kennen. Zij vragen in dit overzicht de belangrijkste uitgangspunten en kenmerken weer te geven van deze verschillende procedures. Ook vragen zij de regering aan te geven hoe deze landen omgaan met het vraagstuk van erkenning en tenuitvoerlegging van genoemde beslissingen uit andere landen.
Voornoemde leden merken ten aanzien van de weigering van een ambtenaar van de burgerlijke stand om een echtscheiding uit te spreken of de regering in de memorie van toelichting een limitatieve opsomming heeft gegeven van de gronden waarop dat besluit zou kunnen berusten. Zo ja, is iedere ambtenaar van de burgerlijke stand gehouden om een echtscheiding uit te spreken of kan hij zich daar vanwege religieuze redenen van onthouden?

6. Echtscheiding via de rechter

De leden van de SGP-fractie merken op dat volgens de regering er geen gevolgen zijn voor de aanspraak op de rechtsbijstand. Deze leden vragen of er als gevolg van deze regeling niet het risico is dat er indirect druk uitgeoefend wordt om het huwelijk niet via de rechter, maar via de ambtenaar van de burgerlijke stand te regelen, omdat dit kosten voor de rechtsbijstand bespaart. Hoe wordt dit voorkomen?

7. Ontbinding van het geregistreerd partnerschap

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering geen verschillen wil laten ontstaan tussen het geregistreerd partnerschap en het huwelijk en om die reden de huidige regeling van beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de burgerlijke stand met verplichte overeenkomst en gaat naar de mogelijkheid gelijkelijk aan het scheiden zonder rechter. Deze leden vragen of daarmee de noodzaak voldoende vaststaat om tot die wijziging te komen. Dit mede gezien het door de regering zelf nadrukkelijk naar voren gebrachte IAK. Bij de invulling daarvan wordt in de toelichting enkel aandacht geschonken aan echtscheiding, niet ook aan de ontbinding van het geregistreerd partnerschap. Deze leden zouden graag nadere toelichting omtrent de noodzaak tot deze wijziging zien. Daarbij zijn zij benieuwd of en welke problemen bij de regering bekend zijn ten aanzien van het ontbinden van het geregistreerd partnerschap.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom bij het ontbinden van een geregistreerd partnerschap het afschaffen van de verplichting tot het opstellen van overeenkomst via onder meer alimentatie en pensioenverplichting noodzakelijk is. Zijn er negatieve ervaringen met deze verplichting? Geeft deze verplichting juist geen houvast om op een weloverwogen wijze tot de keuze van ontbinding te komen? Deze leden vragen voorts of de regering hiermee niet iets wat geen problemen oproept en eerder nuttig is laat vallen ten koste van een vooropgezet doel dat de regeling voor ontbinding van het huwelijk moet veranderen. Is het logischer om juist voor de ontbinding van het huwelijk aansluiting te zoeken bij het al bestaande en functionerende stelsel voor ontbinding van het geregistreerde partnerschap?

8. Adviezen uit consultatie

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen dat de regering de negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel niet goed doorgrondt. De bezwaren en waarschuwingen van bijvoorbeeld de NOvA en de vFAS worden vrij snel terzijde geschoven met de opmerking dat het aanstaande ex-echtelieden nog altijd vrij staat om professionele hulp in te schakelen. Wanneer dat niet verplicht is, zullen echter veel mensen wellicht geen goed geïnformeerde afweging maken over de vraag of zij wel of geen begeleiding nodig hebben. Niet veel mensen kennen immers de complexiteit van het geheel van huwelijksvermogensrecht en alimentatierecht. Daarnaast zullen mensen met een kleine beurs in veel gevallen niet meer in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, omdat het niet verplicht is. Deze leden maken zich zorgen dat deze mensen hiermee de keuze om een advocaat in te schakelen wordt ontnomen. Kan de regering nader ingaan op de door de verschillende organisaties van experts opgeworpen waarschuwingen en bezwaren, anders dan het argument dat het raadplegen van een expert niet verboden wordt?

De leden van de CDA-fractie vragen of de enige reden achter de voorgestelde constructie middels het uitspreken van de ontbinding door de ambtenaar van de burgerlijke stand is dat het anders mogelijk anders onvoldoende aansluit op de formulering van de al eerder genoemde Brussel II-bis verordening. Zij vragen in dat kader mee te wegen de eerdere relativering dat «allerminst zeker» is dat de voorgestelde formulering valt onder deze verordening.
Voornoemde leden vragen of de regering heeft overwogen om de rol die de ambtenaar van de burgerlijke stand krachtens onderhavig wetsvoorstel wordt toegedicht bij ontbinding van het huwelijk ook te verbinden aan het ontbinden van een geregistreerd partnerschap. Dit aangezien ook in dat laatste geval krachtens onderhavig wetsvoorstel voortaan geen overeenkomst en juridische hulp meer vooraf hoeft te gaan aan de ontbinding. Concreet zou gerealiseerd kunnen worden dat ook ingeval van laatstgenoemde ontbinding, de betreffende ambtenaar de partners wijst op voorlichtingsmateriaal waarin de gevolgen van hun ontbinding worden beschreven en de gevolgen die dit mogelijkerwijs heeft op verdeling van bijvoorbeeld woning, inboedel en geldelijke lasten. Kan het gelijkstellen van het aanbieden van voorlichtingsmateriaal bij echtscheiding en ontbinding van geregistreerd partnerschap een dempend effect zou kunnen hebben op het aantal gerechtelijke geschillen dat na afloop van een ontbinding kan volgen?
De leden van de CDA-fractie vragen naar de situatie dat het weliswaar niet de bedoeling maar wel staande praktijk zou kunnen zijn dat een ambtenaar van de burgerlijke stand advies verleend over de gevolgen van de echtscheiding. Is het immers niet onvermijdelijk dat een gesprek plaatsvindt naar aanleiding van het overhandigen van voorlichtingsmateriaal en dat echtgenoten (enige) waarde ontlenen aan de opmerkingen die

de betreffende ambtenaar hierbij plaatst? Hoe schat de regering dientengevolge het risico in dat dat (uitlatingen van) ambtenaren betrokken worden bij juridische procedures na de ontbinding over de afwikkeling van de echtscheiding? Hoe beoordeelt de regering in dit kader de meerwaarde van een advocaat dan wel notaris, die beroepshalve gehouden is partijen te wijzen op de risico's van het ongeregeld laten van de gevolgen van een echtscheiding?
De aan het woord zijnde leden vragen of de regering enig verschil verwacht in de mate waarin echtgenoten het bestaan van hun minderjarige kinderen (die niet in Nederland wonen en derhalve niet zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen) durven te verzwijgen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand, ten opzichte van de procedure bij de rechter. Waarom wordt door de overheid wel aangeraden een buitenlandse geboorteakte te laten inschrijven in Nederland maar niet wordt verplicht? Hebben de rechter en de ambtenaar van de burgerlijke stand een verplichting in een echtscheidingsprocedure hiernaar te vragen of zouden zij deze moeten krijgen volgens de regering?
Deze leden vragen een inschatting van de extra instroom van zaken die de Rvdr verwacht als gevolg van geschillen over de nakoming en/of interpretatie van afspraken zoals gemaakt bij de ontbinding of het gebrek aan afspraken bij de ontbinding. Gaat de regering monitoren of inderdaad sprake zal zijn van extra instroom als gevolg van onderhavig wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze? Voornoemde leden vragen ook om, gekoppeld aan de inschatting van extra instroom van zaken, een bijbehorende inschatting van de toename aan extra griffierechten en toevoegingen welk onderhavig wetsvoorstel mogelijk met zich mee brengt. Gaat de regering deze laatstgenoemde effecten monitoren? Zo ja, op welke wijze?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er ook advies is gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij missen in de onderbouwing van de leges een bedrag voor de opleiding van ambtenaren van de burgerlijke stand. Hoe is getoetst of de huidige ambtenaren van de burgerlijke stand deze uitbreiding van hun taken daadwerkelijk wensen en welke aanvullende opleiding is er nodig voor het uitoefenen van deze functie? Bovendien missen voornoemde leden een analyse ten aanzien van de verschuiving van werk van de gerechten naar de gemeenten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de bij het wetsvoorstel gevoegde adviezen in belangrijke mate negatief zijn over de gevolgen van dit wetsvoorstel. In reactie op de adviezen geeft de regering aan dat de ambtenaar van de burgerlijke stand voorlichtingsmateriaal uitreikt waarin gewezen wordt op de complexiteit van bepaalde aspecten. Deze leden vragen wanneer dit voorlichtingsmateriaal wordt overhandigd. Zij begrijpen uit het wetsvoorstel dat het enige moment waarop de ambtenaar en de beide echtgenoten elkaar ontmoeten is op het moment dat er verklaard wordt dat men wil scheiden. Wordt het voorlichtingsmateriaal pas dan uitgereikt? Is dat niet veel te laat om nog een zinvol overwegingskader te kunnen vormen voor de beslissing? Waarom worden er geen betere waarborgen gegeven?

9. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering als primaire redenen voor deze wetswijziging opgeeft dat het hiermee voor mensen eenvoudiger, maar vooral ook goedkoper zal worden om te gaan scheiden. Of die doelstelling wordt gerealiseerd, trekken deze leden in twijfel. Voor mensen die nu recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand bedraagt het griffierecht nu 77 euro. Bij invoering van het onderhavige

voorstel gaan deze mensen naar schatting echter minimaal 185 euro aan leges betalen. Bovendien komt iemand met een kleine beurs die juridisch advies nodig heeft bij een echtscheiding daarvoor wellicht straks niet meer in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand, nu het inschakelen van een advocaat dan niet meer verplicht is. De kans op een afwijzing van de aanvraag door de Raad voor Rechtsbijstand is daarom groot. Deze persoon zal het zich dan niet kunnen veroorloven om te gaan scheiden, althans niet op een verantwoorde manier waarbij beide partijen goed begrijpen waar zij na de scheiding (financieel) aan toe zijn. Hoe verhouden deze verwachtingen zich tot de achtergrond van het wetsvoorstel dat het voor de echtelieden goedkoper moet worden om te scheiden? Hoe ziet de regering dit risico? Wordt het niet juist duurder om te gaan scheiden?

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering een overzicht in tabelvorm te geven van alle te verwachten kosten voor een echtpaar voor een echtscheiding in de huidige vorm, bij de vorm zoals voorgesteld bij het voorstel scheiden zonder rechter en een tussenvariant waarin men vooraf aan het scheiden zonder rechter bij de notaris, advocaat of mediator langs moet voor het opstellen van een echtscheidingsovereenkomst? Zij verzoeken daarbij uit te gaan van een variëteit van een enkele sessie voor degenen die zelf al goed overzicht hebben en overeenstemming over wat geregeld moet worden tot meerdere bijeenkomsten voor die echtparen die meer bijstand nodig hebben. Daarnaast zien deze leden graag in het kostenoverzicht opgenomen welke kosten ontstaan voor de beide ex-echtelieden wanneer na het uitspreken van een echtscheiding zonder rechter alsnog procedures gevoerd moeten worden om het recht te halen. Kan dat in een gecombineerde procedure, of moet voor elk aspect een losse procedure gevoerd worden? In welke mate kan in elk van de geschetste varianten en opties rechtsbijstand verkregen worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie de vragen een overzicht van de gevolgen van de afname van het aantal zaken (beoogd 4.000) in de financieringssystematiek voor de rechtspraak. Welk bedrag valt in dezen voor de rechtspraak en welke gevolgen heeft dit voor de werkdruk?

De leden van de SGP-fractie merken op dat bij de financiële verlichting van de lasten wordt gerekend met een bedrag van 600 euro dat een eenvoudige echtscheiding kost, vermenigvuldigd met het aantal verwachte scheidingen via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze leden vragen hoe dit bedrag is opgebouwd en waarom er hierbij geen rekening is gehouden met de leges die betaald moeten worden. Ook is er geen rekening mee gehouden dat in veel van de 3.500 gevallen ook nog bijkomende regelingen opgesteld zullen moeten worden, waar alsnog kosten voor gemaakt dienen te worden. Het door de regering wenselijk geachte juridische advies over de gevolgen brengt ook kosten met zich mee. Is de vergelijking dus wel helemaal volledig gemaakt? Kunnen ook die beide kostenfactoren in de berekening worden meegenomen?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

K

Lid 2

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering niet ervoor heeft gekozen om een eventueel opgestelde echtscheidingsovereenkomst niet ook in de akte zoals opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke

stand, te laten opnemen als de (ex-)echtgenoten dat wensen, op die wijze dat daarvan dezelfde rechtskracht vanuit gaat als bij een authentieke akte. Draagt dit juist niet bij aan een zorgvuldige afhandeling van het echtscheidingsbesluit? Voorts wijzen deze leden erop dat als de (ex-)echtgenoten deze overeenkomst dientengevolge moeten laten opnemen door een notaris in een authentieke akte, hieraan kosten zijn verbonden die anders niet gemaakt zouden zijn. Wat zijn de beweegredenen van de regering op dit punt?

Artikel III

B

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het uitsluiten van het tweede en derde lid van artikel 10:56 BW in geval een echtscheiding uitgesproken wordt door een ambtenaar van de burgerlijke stand ook nadelen met zich mee kan brengen voor één van de partijen. Kan gecontroleerd worden of deze persoon zich van de beperking tot enkel het Nederlands recht bewust zijn als één van de echtelieden of partners een buitenlandse nationaliteit heeft? Zo ja, op welke wijze?

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn